PRB 05-61E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

CANADIAN ARCTIC SOVEREIGNTY

Matthew Carnaghan
Allison Goody
Political and Social Affairs Division

26 January 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
DEFINING AND ASSERTING SOVEREIGNTY	2
CHALLENGES TO CANADA'S ARCTIC SOVEREIGNTY	2
A. The Northwest Passage and Climate Change	2
B. Relations With the United States	4
C. Hans Island	5
D. Resource Potential	6
CANADIAN GOVERNMENT POLICY POSITIONS AND STATEMENTS	7
STRATEGIC ISSUES	7
A. Strategic Capabilities	8
CONCLUSION	9
REFERENCES	10
APPENDIX – CHRONOLOGY OF EVENTS	

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADIAN ARCTIC SOVEREIGNTY

INTRODUCTION

The Arctic region has featured prominently in debates about Canadian sovereignty. There has been a renewed focus on the Arctic due to the effects of climate change in the region, notably the melting of the polar ice caps. At the same time, there are continuing strategic issues relating to potential incursions into Canadian Arctic territory at various levels – airspace, surface (terrestrial and maritime), and sub-surface (by nuclear submarines). Canada's ability to detect and monitor such territorial incursions and to enforce sovereign claims over its Arctic territory in such cases has been questioned.

Other countries, including the United States, Russia, Denmark, Japan, and Norway, as well as the European Union, have expressed increasing interest in the region and differing claims in relation to international law. In particular, many observers believe that the Northwest Passage, the shipping route through Canada's Arctic waters, will be open to increased shipping activity in the coming decades as the ice melts. Canada's assertion that the Northwest Passage represents internal (territorial) waters has been challenged by other countries, including the United States, which argue that these waters constitute an international strait (international waters). Interest in the region's economic potential has resulted in discussions of increased resource exploration and disputed sub-surface resources, as well as concerns over environmental degradation, control and regulation of shipping activities, and protection of northern inhabitants. It is important to note that the Arctic is a vast and remote territory that presents many difficulties in terms of surveillance, regulation, and infrastructure development.

106-04179/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DEFINING AND ASSERTING SOVEREIGNTY

The definition of sovereignty is somewhat elusive, with varying emphasis given to the elements of control, authority, and perception. The concept of state sovereignty is embedded in international law and is one of its central pillars. Traditionally, this definition reflects a state's right to jurisdictional control, territorial integrity, and non-interference by outside states. "Sovereignty is supreme legitimate authority within a territory. … Supreme authority within a territory implies both undisputed supremacy over the land's inhabitants and independence from unwanted intervention by an outside authority."(1)

However, sovereignty has also been increasingly defined in terms of state responsibility. This includes a state's exercise of control and authority over its territory, and the perception of this control and authority by other states. Sovereignty is thus linked to the maintenance of international security. There is an increasing expectation of state responsibility in ensuring territorial control and in providing the presence of state authority. Former National Defence Minister Bill Graham has stated that "Sovereignty is a question of exercising, actively, your responsibilities in an area."(2)

Another important dimension of the assertion of Canadian sovereignty includes stewardship, an issue that has been raised by Canada's northern Inuit and Aboriginal peoples. Specifically, "use and occupancy" by Canada's northern inhabitants is significant in terms of the validity of Canada's sovereign claims.(3)

CHALLENGES TO CANADA'S ARCTIC SOVEREIGNTY

A. The Northwest Passage and Climate Change

The Northwest Passage is usually defined as the body of Arctic water existing between the Davis Strait and Baffin Bay in the east and the Bering Strait in the west. There are considered to be five basic routes through this passage, consisting of essentially two accessible

---

(1) Daniel Philpott, "Sovereignty: an Introduction and Brief History," *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2, Winter 1995, p. 357.

(2) Graeme Smith, "Graham focuses on Arctic during visit to Russia," *The Globe and Mail* [Toronto], 2 September 2005, p. A5.

(3) Jose A. Kusugak, "Stewards of the Northwest Passage," *National Post* [Toronto], 3 February 2006, p. A14.

routes.[4] The Northwest Passage represents a potentially attractive and valuable commercial shipping route if it were to become more accessible to navigation and for longer portions of the year.

Climate change is a result of the rising global temperatures associated with global warming, the effects of which have a direct impact on fragile ecosystems. It is contributing to the melting of the polar ice caps, which, many speculate, will open the Northwest Passage to increased shipping activity. There are varying estimates of the rate at which the Arctic ice is melting, but a 2004 study by the Arctic Council and the International Arctic Science Committee assessed that sea-ice in summer months has declined by 15-20% over the past thirty years.[5] A report prepared for the U.S. Navy in 2001 predicted that as a consequence, "within five to ten years, the Northwest Passage will be open to non-ice-strengthened vessels for at least one month each summer."[6] Another report issued by the Institute of the North, the U.S. Arctic Research Commission, and the International Arctic Science Committee estimated that the Canadian Arctic will experience entire summer seasons of nearly ice-free conditions as early as 2050, but probably not before 2100.[7]

The impacts of climate change heighten the existing dispute over the status of the Northwest Passage. Canada claims that the Arctic waters of the Northwest Passage constitute "historic internal waters," and thus fall under Canadian jurisdiction and control. However, this claim has been disputed, especially by the United States and the European Union. The United States has consistently argued that the Northwest Passage represents an international strait (international waters), which allows the right of transit passage (beyond "innocent passage").

---

(4) Donat Pharand, *Canada's Arctic Water in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 187-189.

(5) Arctic Council and the International Arctic Science Committee, *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, http://amap.no/acia/.

(6) Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy, and the Arctic Research Commission, "Naval Operations in an Ice-Free Arctic," Symposium, April 2001, http://www.natice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf.

(7) Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission, and International Arctic Science Committee, *Arctic Marine Transport Workshop*, 2004, p. 5, http://www.institutenorth.org/PDF/AMTW_book.pdf.

The requirements of an international strait are both "geographic" and "functional."[8] An international strait must connect two bodies of the high seas, in this case the Atlantic and Pacific oceans. However, an international strait must also satisfy the criterion of being a useful (not just potentially useful) route for navigation, and must have experienced a sufficient number of transits. Considering the International Court of Justice's ruling in the Corfu Channel Case, "it becomes readily available that [this criterion] fails to be met" in the case of the Northwest Passage, as there has not yet been a sufficient number of transits to qualify it as a "useful route for international maritime traffic."[9] However, if a sufficient number of vessels transit the passage without seeking Canadian permission, Canada's claims to the legal status of the passage could be challenged, as there would be an increasing claim and perception that the passage constitutes an international strait.[10] This international status would limit Canada's ability to control these waters, especially in terms of rules governing environmental issues and shipping practices, which would potentially be governed by the International Maritime Organization. Most agree that ensuring control requires a Government of Canada presence in the region, to monitor the passage and ensure compliance with Canadian sovereign claims.

B. Relations With the United States

Canada's relations with the United States in this area have fluctuated between uneventful periods and controversial events. The United States asserts that the Northwest Passage is an international strait. Two voyages by the U.S. tanker *S.S. Manhattan* in 1969-1970 and the U.S. icebreaker *CGS Polar Sea* in 1985 highlighted the issue of Canada's sovereign control over its Arctic territory and stirred public debate. In 1970, the Canadian government enacted the *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, which asserts Canadian regulatory control over pollution within a 100-mile zone. In response, a U.S. foreign relations document from 1970 stated, "We cannot accept the assertion of a Canadian claim that the Arctic waters are internal waters of Canada. … Such acceptance would jeopardize the freedom of navigation essential for United States naval activities worldwide."[11]

---

(8) Pharand (1988), pp. 221-225.

(9) *Ibid.*, pp. 224-225.

(10) Andrea Charron, "The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away?" *International Journal*, Vol. 60, No. 3, Summer 2005, p. 832.

(11) U.S. Department of State, *Foreign Relations, 1969-1976,* Vol. E-1, *Documents on Global Issues, 1969-1972*, http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/53180.htm.

In 1988, however, Canada and the United States forged an agreement on "Arctic Cooperation," which pledges that voyages of U.S. icebreakers "will be undertaken with the consent of the Government of Canada." The agreement did not alter either country's legal position vis-à-vis the Arctic waters. With regard to the United States' legal position, however, there have been some suggestions that U.S. concerns with continental security since the terrorist attacks of 11 September 2001 could dampen its assertions that Canada's Arctic waters constitute an international strait. Accordingly, Canada might perhaps manage relations with the United States over the Northwest Passage by controlling the passage "as a way of securing the North American perimeter."(12)

C. Hans Island

Hans Island is the subject of a well-reported dispute over Canada's land territory in the Arctic. Hans Island is situated between Canada's Ellesmere Island and Greenland, a territory of Denmark. Both Canada and Denmark claim Hans Island as sovereign territory. These competing claims have never been finally settled in international law. A 1973 agreement between Canada and Denmark on the "delimitation of the continental shelf" between Greenland and Canada did not resolve the issue.

This island is uninhabited and is only 1.3 square kilometres. However, certain observers have suggested that Canada's ability to project control over Hans Island represents a significant indicator of Canada's ability to exercise sovereignty over its Arctic territory, and sends an important message to other nations. Former National Defence Minister Bill Graham visited the island in July 2005, as did Canadian military personnel, who placed a Canadian flag on the territory. The Danish navy made similar visits in 2002 and 2003. In September 2005, the two countries issued a joint statement declaring that "we will continue our efforts to reach a long-term solution to the Hans Island dispute."(13)

---

(12) Charron (2005), p. 847.

(13) Foreign Affairs Canada, "Canada and Denmark Issue Statement on Hans Island," 19 September 2005, http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=383048&Language=E.

D. Resource Potential

Canada's Arctic territory and waters have garnered increasing attention as areas for the exploration and shipping of resources, including oil, gas, minerals, and fish. According to the U.S. Geological Survey, the Arctic contains an estimated one-quarter of the world's undiscovered energy resources.(14) Indeed, some have suggested that "up to 50 per cent of the earth's remaining undiscovered reserves of hydrocarbons are located north of 60°n latitude."(15) However, these commentators also note that there are difficulties and expenses posed by the extraction and transportation of Arctic resources.

Canada and the United States have disputed the maritime boundary in the Beaufort Sea, an area that potentially has strong oil and gas resources. Exploration licences and competing claims to jurisdiction could be an ongoing issue.(16) Canada has committed $51 million to map and identify the boundary of its continental shelf in the Arctic, pursuant to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).(17) Canada ratified the UNCLOS in 2003 and has 10 years from that date to determine the extent of its continental shelf.(18) This "mapping" will help to determine Canada's exact sovereign rights in terms of economic control (beyond the UNCLOS-defined 200-nautical-mile "exclusive economic zone") and resource exploration. The United States has not ratified the UNCLOS, despite a vote in 2004 by the U.S. Senate Foreign Relations Committee recommending ratification.

---

(14) Paul Reynolds, "The Arctic's New Gold Rush," *BBC News*, 25 October 2005, http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4354036.stm.

(15) Oran R. Young, "Arctic Shipping: An American Perspective," in Franklyn Griffiths, ed., *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1987, p. 116.

(16) Michael Byers, "We can settle this: Let's trade oil for fish. Two northern boundary disputes offer a rare win-win opportunity for Canada-U.S. relations," *The Globe and Mail* [Toronto], 11 March 2005, p. A17.

(17) Pierre Pettigrew, Speech, "Canada's Leadership in the Circumpolar World," 22 March 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_speeches_003-en.asp.

(18) Territorial waters may also be delimited through the use of "straight baselines." For historical background on this method and its implications for Canada, see Gerard Kenney, "Message to America: Get out of our Arctic way," *The Globe and Mail* [Toronto], 9 February 2006, http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20060209.wcomment0209/BNStory/National/home.

CANADIAN GOVERNMENT POLICY POSITIONS AND STATEMENTS

The Government of Canada has historically proclaimed sovereignty over its Arctic territory and waters, and has periodically emphasized these claims. The government's 1987 White Paper on Defence, *Challenge and Commitment*, discussed the need for capabilities in Canada's "Three Oceans." In 2000, the Government of Canada released *The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy* (NDFP).[19] The NDFP lists four objectives:

- to enhance the security and prosperity of Canadians, especially northerners and Aboriginal peoples;
- to assert and ensure the preservation of Canada's sovereignty in the North;
- to establish the Circumpolar region as a vibrant geopolitical entity integrated into a rules-based international system; and
- to promote the human security of northerners and the sustainable development of the Arctic.

Recently, the issue of protecting and promoting sovereignty has been re-emphasized. In the October 2004 Speech from the Throne, the Prime Minister announced a "northern strategy" that would, among other things, "protect the northern environment and Canada's sovereignty and security."[20] In April 2005, the Government of Canada released its *International Policy Statement – A Role of Pride and Influence in the World* (IPS). This foreign policy document places much greater emphasis on the Arctic region and sovereignty concerns than the 1995 *Canada in the World: Canadian Foreign Policy Review*. Arctic sovereignty is discussed in the "Overview," "Diplomacy," and "Defence" sections of the IPS.

STRATEGIC ISSUES

Policy initiatives directed towards the assertion of Canada's sovereignty over its Arctic territory have tended to ebb and flow. The 1987 White Paper on Defence announced plans to purchase 10-12 nuclear-powered submarines and "polar class 8" icebreakers that would

---

(19) Foreign Affairs Canada, *The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy*, 2000, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp.

(20) Government of Canada, *Speech from the Throne*, 5 October 2004, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=sftddt&doc=sftddt2004_2_e.htm.

be capable of operating in Arctic waters year-round.[21] These costly programs were subsequently cut with the end of the Cold War. Underwater surveillance capability has been the subject of continuing debate, considering potential incursions into Canadian territory by French, British, Russian, and especially American nuclear submarines. In December 2005, there were reports in the Canadian media that an American nuclear submarine may have passed through Canadian Arctic waters during its trip through the Arctic Ocean, possibly without permission from the Canadian government.[22]

A. Strategic Capabilities

Canada's Arctic presence is currently composed of a number of assets:

- The Canadian Coast Guard operates a fleet of five icebreakers that guide foreign vessels through Canada's Arctic waters and assist in harbour breakouts, routing, and northern resupply. These icebreakers are often "the only federal resource positioned in a particular area of the Arctic," and they must also serve in the Gulf of St. Lawrence and the Atlantic.[23] Some commentators have suggested that Canada requires more "heavy" or "all-season" icebreaker capabilities in order to properly monitor and patrol the area. The Canadian Navy does not currently have the capacity to operate within the Arctic ice.

- The Canadian Forces Northern Area (CFNA) is headquartered in Yellowknife. CFNA headquarters comprises 65 Regular Force, Reserve, and civilian personnel. CFNA military activities per year include two "Sovereignty Operations (Army)," two "Northern Patrols" (flights of Aurora patrol aircraft), 10-30 "Sovereignty Patrols" (CFNA), and one "Enhanced Sovereignty Patrol."[24] As part of the Canadian Forces Transformation, CFNA will assume a greater command and control function. CFNA will become the "Northern" regional headquarters of the new Canada Command in 2006.

- Within the CFNA, the Canadian Ranger Patrol Group provides a military presence in northern and remote areas by conducting patrols, monitoring Canada's northern territory, and collecting information. These part-time reservists comprise a significant element of Canada's northern presence.

---

(21) Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, 1987.

(22) Chris Wattie, "U.S. Sub May Have Toured Canadian Arctic Zone," *National Post* [Toronto], 19 December 2005, p. A1.

(23) Canadian Coast Guard, *Icebreaking Program Report on Performance: Arctic Operations Summer 2003*, January 2005, http://www.ccg-gcc.gc.ca/ice-gla/ARCTIC%20REPORT%202003%20ENGLISH.pdf.

(24) Department of National Defence, "CFNA Fact Sheet," http://www.cfna.forces.gc.ca/aboutus/fact_sheet_e.asp.

- As part of the North American Aerospace Defense Command (NORAD), Canada maintains a chain of unmanned radar sites, the North Warning System (NWS). The NWS provides limited aerospace surveillance of Canadian and United States Arctic territory. In addition, Canada's Department of National Defence recently announced the creation of Project Polar Epsilon, which "will provide all-weather, day/night [surface] observation of Canada's Arctic region," using information from Canada's RADARSAT 2 satellite, by May 2009.[25]

CONCLUSION

Some have argued that, given the challenges posed by monitoring such a vast territory, Canada's resources are insufficient in terms of ensuring the capability to enforce its sovereignty in the region. Others have responded that these concerns are exaggerated, current efforts are sufficient, and that any policy proposals must be weighed in consideration with other spending priorities and threats.[26] For example, Canada's capacity for surveillance and enforcement could be enhanced through policy options ranging from the acquisition of nuclear submarines and increased icebreaker capabilities, to the development of underwater listening posts, or through a mandatory requirement for advance notification from all vessels seeking to travel through Canada's Arctic waters, as is required for Canada's other coasts.[27] Therefore, future policy discussions will need to consider the most effective and efficient means of protecting Canadian sovereignty in the Arctic, including assessments of what could be potentially costly programs.

---

(25) Department of National Defence, News Release, "Project Polar Epsilon Will Enhance Canada's Surveillance and Security Capability," 2 June 2005, http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1674.

(26) See Rob Huebert, "Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage," *ISUMA*, Winter 2001, pp. 86-94; and Franklyn Griffiths, "The Shipping News: Canada's Arctic Sovereignty Not on Thinning Ice," *International Journal*, Vol. 58, No. 2, Spring 2003, pp. 257-282.

(27) Rob Huebert, "Who Best Defends Our Arctic?" *The Globe and Mail* [Toronto], 4 January 2006, p. A15; and Michael Byers and Suzanne Lalonde, "Our Arctic Sovereignty Is on Thin Ice," *The Globe and Mail* [Toronto], 1 August 2005, p. A11.

REFERENCES

Arctic Council, and the International Arctic Science Committee. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge University Press, Cambridge. 2004. http://amap.no/acia.

Byers, Michael, and Suzanne Lalonde. "Our Arctic Sovereignty Is on Thin Ice." *The Globe and Mail* [Toronto], 1 August 2005, p. A11.

Canadian Coast Guard. *Icebreaking Program Report on Performance: Arctic Operations Summer 2003*. January 2005. http://www.ccg-gcc.gc.ca/ice-gla/ARCTIC%20REPORT%202003%20ENGLISH.pdf.

Charron, Andrea. "The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away?" *International Journal*, Summer 2005, pp. 831-848.

Department of National Defence. "CFNA Fact Sheet." http://www.cfna.forces.gc.ca/aboutus/fact_sheet_e.asp.

———. *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*. 1987.

———. "Project Polar Epsilon Will Enhance Canada's Surveillance and Security Capability." 2 June 2005. http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1674.

Elliot-Meisel, Elizabeth B. "Still Unresolved after Fifty Years: The Northwest Passage in Canadian-American Relations, 1946-1998." *American Review of Canadian Studies*, Vol. 29, No. 3, Fall 1999.

Foreign Affairs Canada. Speech by Pierre Pettigrew, Minister of Foreign Affairs. "Canada's Leadership in the Circumpolar World." Ottawa, 22 March 2005. http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_speeches_003-en.asp.

Garvey, Bruce. "A Battle Brews for 'Our True North.'" *Ottawa Citizen*, 7 August 2004, p. A4.

Government of Canada. *International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*. April 2005. http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-en.asp.

———. *Speech from the Throne*. 5 October 2004. http://pm.gc.ca/grfx/docs/sft_e.pdf.

Griffiths, Franklyn. "The Shipping News: Canada's Arctic Sovereignty Not on Thinning Ice." *International Journal*, Vol. 58, No. 2, Spring 2003, pp. 257-282.

Huebert, Rob. "Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage." *ISUMA*, Winter 2001, pp. 86-94.

———. "The Shipping News Part II: How Canada's Arctic Sovereignty Is on Thinning Ice." *International Journal*, Vol. 58, No. 3, Summer 2003, pp. 295-308.

———. "Who Best Defends our Arctic?" *The Globe and Mail* [Toronto], 4 January 2006, p. A15.

Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission, and International Arctic Science Committee. *Arctic Marine Transport Workshop*. 2004. http://www.institutenorth.org/PDF/AMTW_book.pdf.

Kenney, Gerard. "Message to America: Get out of our Arctic Way." *The Globe and Mail* [Toronto], 9 February 2006.

Kusugak, Jose A. "Stewards of the Northwest Passage." *National Post* [Toronto], 3 February 2006, p. A14.

McRae, Donald M. "Arctic Sovereignty: Loss by Dereliction?" *Northern Perspectives*, Vol. 22, No. 4, Winter 1994-95.

United States Department of State. "Information Memorandum for Mr. Kissinger – the White House." 12 March 1970. *Foreign Relations, 1969-1976*, Vol. E-1, *Documents on Global Issues, 1969-1972*. http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/53180.htm.

United States Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy, and the Arctic Research Commission. "Naval Operations in an Ice-Free Arctic," Symposium. April 2001. http://www.natice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf.

Pharand, Donat. *Canada's Arctic Water in International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Philpott, Daniel. "Sovereignty: an Introduction and Brief History." *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2, Winter 1995.

Reynolds, Paul. "The Arctic's New Gold Rush." *BBC News*, 25 October 2005. http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4354036.stm.

Wattie, Chris. "U.S. Sub May Have Toured Canadian Arctic Zone." *National Post* [Toronto], 19 December 2005, p. A1.

Young, Oran R. "Arctic Shipping: An American Perspective." In Franklyn Griffiths, ed., *Politics of the Northwest Passage*. McGill-Queen's University Press, Kingston, 1987.

APPENDIX – CHRONOLOGY OF EVENTS

1880 – Arctic Islands order in council proclaims Canadian sovereignty over all British territories in North America.

1969 – Voyage of U.S. tanker *S.S. Manhattan* through the Northwest Passage.

1970 – Canada passes the *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, declaring Canadian regulatory control over pollution within a 100-mile zone.

1973 – Canada and Denmark agree on "delimitation of the continental shelf" between Greenland and Canada.

1985 – Voyage of U.S. icebreaker *CGS Polar Sea* through the Northwest Passage.

1985 – Government of Canada announces plans to acquire "Polar 8 icebreaker."

1987 – Canada's 1987 White Paper on Defence announces plans to acquire 10-12 nuclear submarines.

1988 – Canada and United States reach an agreement on "Arctic Cooperation," which pledges that voyages of U.S. icebreakers should seek consent from Canada.

2000 – Government of Canada releases *The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy*, including policy of asserting Canadian sovereignty in the North.

2003 – Canada ratifies United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

2004 – *Arctic Climate Impact Assessment* (Arctic Council) is released.

2004 – Speech from the Throne, announcing a "northern strategy."

2005 – Canada's Minister of National Defence visits Hans Island in July.

2005 – A U.S. nuclear submarine voyages to the North Pole in December, possibly travelling through Canadian Arctic waters.

PRB 05-61F

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE

Matthew Carnaghan
Allison Goody
Division des affaires politiques et sociales

Le 26 janvier 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

DÉFINIR ET AFFIRMER LA SOUVERAINETÉ DU CANADA 2

LA PROBLÉMATIQUE DE LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE 2

A. Le passage du Nord-Ouest et le changement climatique 2

B. Les relations avec les États-Unis 4

C. L'île Hans 5

D. Le potentiel en ressources naturelles 6

POSITIONS DE PRINCIPE ET ÉNONCÉS DE PRINCIPE DE GOUVERNEMENT DU CANADA 7

QUESTIONS STRATÉGIQUES 7

A. Capacités stratégiques 8

CONCLUSION 9

BIBLIOGRAPHIE 10

ANNEXE – CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE

INTRODUCTION

La région de l'Arctique figure au premier plan des débats sur la souveraineté canadienne. Elle suscite un regain d'intérêt en raison des effets qu'y exercent les changements climatiques, en particulier la fonte des calottes glaciaires. La possibilité de diverses incursions – aériennes, en surface (terrestres et maritimes) et sous la surface (par des sous-marins nucléaires) – dans la partie arctique du territoire canadien continue de poser problème sur le plan stratégique. Si une telle incursion territoriale devait de produire, on doute que le Canada puisse la déceler, suivre les mouvements de l'intrus et faire respecter sa souveraineté.

D'autres pays, tels que les États-Unis, la Russie, le Danemark, le Japon et la Norvège, de même que l'Union européenne, s'intéressent de plus en plus à la région et font valoir diverses revendications au regard du droit international. Selon nombre d'observateurs, la fonte des glaces entraînera au cours des prochaines décennies une intensification du trafic maritime dans le passage du Nord-Ouest, la voie de navigation qui traverse les eaux arctiques du Canada. La déclaration du Canada selon laquelle le passage fait partie de ses eaux intérieures (territoriales) est contestée par d'autres pays, dont les États-Unis, qui y voient un détroit international (c.-à-d. des eaux internationales). L'intérêt que suscite le potentiel économique de la région est tel qu'on parle de la prospection accrue des ressources et de la propriété contestée des ressources sub-superficielles, de la dégradation de l'environnement, de l'affaiblissement du contrôle et de la réglementation du transport maritime, et de la protection des populations nordiques. Il faut signaler que l'Arctique est un territoire vaste et éloigné extrêmement difficile à surveiller et à réglementer, et qu'y développer des infrastructures représente un énorme défi.

DÉFINIR ET AFFIRMER LA SOUVERAINETÉ DU CANADA

Définir la souveraineté n'a rien de simple, car tous n'accordent pas la même importance aux éléments de contrôle, de compétence et de perception. La notion de souveraineté étatique fait partie intégrante du droit international, dont elle est un des piliers essentiels. Depuis toujours, le terme s'entend du droit qu'a tout État à l'administration et à l'intégrité de son territoire et à la non-ingérence des autres États. « La souveraineté, c'est exercer légitimement le pouvoir suprême dans un territoire [...] Cela suppose à la fois la suprématie incontestée sur ses habitants et le droit de ne pas subir d'éventuelles interventions indésirables d'autres États »[(1)].

Par ailleurs, on définit aussi de plus en plus souvent la souveraineté en termes de responsabilité étatique, à savoir le contrôle et l'autorité qu'exerce l'État sur son territoire et le fait pour les autres États de bien voir ce contrôle et cette autorité. La souveraineté est donc liée au maintien de la sécurité internationale. En effet, on attend de plus en plus des États qu'ils assument leurs responsabilités en contrôlant leur territoire et en y exerçant leur autorité de façon manifeste. L'ancien ministre de la Défense nationale, Bill Graham, a déclaré qu'« être souverain, c'est assumer activement ses responsabilités dans une région »[(2)].

L'affirmation de la souveraineté canadienne comporte un autre volet important, celui de l'intendance du territoire, une question qu'ont soulevée les Inuits et les peuples autochtones du Nord. Plus précisément, pour que le Canada puisse étayer la validité de ses prétentions de souveraineté dans les eaux polaires, il importe que les peuples nordiques du Canada « utilisent et occupent » le territoire[(3)].

LA PROBLÉMATIQUE DE LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE

A. Le passage du Nord-Ouest et le changement climatique

Habituellement, on entend par passage du Nord-Ouest le plan d'eau arctique qui sépare le détroit de Davis et la baie Baffin, à l'est, du détroit de Béring, à l'ouest. On estime que

---

(1) Daniel Philpott, « Sovereignty: An Introduction and Brief History », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 2, hiver 1995, p. 357 [traduction].

(2) Graeme Smith, « Graham focuses on Arctic during visit to Russia », *The Globe and Mail* [Toronto], 2 septembre 2005, p. A5 [traduction].

(3) Jose A. Kusugak, « Stewards of the Northwest Passage », *National Post* [Toronto], 3 février 2006, p. A14.

cinq routes le traversent, mais qu'en fait, deux sont accessibles[4]. Le passage représente une voie de navigation commerciale qui pourrait devenir fort intéressante et convoitée si le passage devait un jour être ouvert à la navigation pendant une plus longue partie de l'année.

Le changement climatique résulte d'une élévation des températures à l'échelle planétaire consécutive au réchauffement de la planète, dont les effets ont une incidence directe sur les écosystèmes fragiles. Il contribue à la fonte des calottes polaires, et beaucoup se risquent à prédire que cela permettra une plus grande activité maritime dans le passage du Nord-Ouest. La vitesse à laquelle les glaces arctiques fondent varie selon les estimations, mais selon une étude faite en 2004 par le Conseil de l'Arctique et l'International Arctic Science Committee, il y a de 15 à 20 p. 100 moins de glaces marines à la dérive pendant les mois d'été qu'il y a 30 ans[5]. Les auteurs d'un rapport produit pour la U.S. Navy en 2001 prédisent qu'en conséquence, « d'ici cinq à dix ans, les navires non renforcés pour la navigation dans les glaces pourront emprunter le passage du Nord-Ouest pendant un mois chaque été »[6]. Selon un autre rapport, émanant celui-là de l'Institute of the North, de la U.S. Arctic Research Commission et de l'International Arctic Science Committee, les eaux de l'Arctique canadien pourraient être presque entièrement libres de glaces pendant toute la saison estivale dès 2050, mais probablement pas avant 2100[7].

L'incidence du changement climatique ravive le différend sur le statut du passage du Nord-Ouest. Le Canada affirme que les eaux arctiques du passage font partie intégrante de ses « eaux intérieures historiques » et que la compétence et le contrôle les concernant lui ressortissent, mais cette revendication est contestée, surtout par les États-Unis et l'Union européenne. Les États-Unis soutiennent depuis toujours que le passage du Nord-Ouest est un détroit international (c.-à-d. des eaux internationales), ce qui confère aux autres pays un droit de passage en transit (supérieur au simple droit de « passage inoffensif »).

---

(4) Donat Pharand, *Canada's Arctic Water in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 187 à 189.

(5) Conseil de l'Arctique et International Arctic Science Committee, *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (http://amap.no/acia/).

(6) Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy et Arctic Research Commission, « Naval Operations in an Ice-Free Arctic », colloque, avril 2001 (http://www.natice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf) [traduction].

(7) Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission, et International Arctic Science Committee, *Arctic Marine Transport Workshop*, 2004, p. 5 (http://www.institutenorth.org/PDF/AMTW_book.pdf).

Or, un détroit international doit présenter des caractéristiques « géographiques » et « fonctionnelles »[8]. En plus de relier deux plans de haute mer, en l'occurrence les océans Atlantique et Pacifique, il doit aussi respecter le critère d'utilité en étant une voie de navigation utile (et non seulement d'une utilité possible) et doit avoir servi à un certain nombre de passages en transit. Compte tenu du jugement rendu par la Cour internationale de justice dans l'affaire du détroit de Corfou, il est évident que le passage du Nord-Ouest « ne respecte pas ce critère », car il ne s'y est pas encore effectué assez de passages en transit pour qu'on puisse le qualifier de « voie utile au trafic maritime international »[9]. Toutefois, si un nombre suffisant de navires y transitaient sans demander la permission du Canada, le statut juridique que celui-ci tente de faire reconnaître au passage pourrait être contesté, car alors de plus en plus de pays soutiendraient que le passage est un détroit international et le percevraient comme tel[10]. Si le passage était international, le Canada serait moins en mesure d'en contrôler les eaux et à plus forte raison d'y établir les règles environnementales et les pratiques en matière de transport maritime, car elles relèveraient alors vraisemblablement de l'Organisation maritime internationale. De l'avis de la plupart, pour s'assurer contrôle du passage, le gouvernement du Canada devra maintenir une présence permanente dans la région afin de surveiller les allées et venues dans le passage et d'obliger ceux qui l'emprunteraient à y respecter la souveraineté qu'il revendique.

B. Les relations avec les États-Unis

Les relations du Canada avec les États-Unis dans ce dossier sont faites de périodes de grand calme ponctuées d'événements controversés. Les États-Unis affirment que le passage du Nord-Ouest est un détroit international. Deux transits effectués dans le passage par des bâtiments américains – le pétrolier américain *S.S. Manhattan*, en 1969-1970, et le brise-glace américain *CGS Polar* Sea, en 1985 – ont projeté au premier plan la question de la souveraineté effective du Canada sur son territoire arctique et suscité un débat public. En 1970, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, en vertu de laquelle la réglementation canadienne en matière de pollution s'applique dans une zone de 100 milles à partir des côtes, ce à quoi le gouvernement américain a réagi la même année en écrivant, dans un document sur les relations étrangères, que « [n]ous ne pouvons accepter la déclaration du Canada selon laquelle les eaux arctiques font partie intégrante de ses eaux

---

(8) Pharand (1988), p. 221 à 225.

(9) *Ibid.*, p. 224 et 225 [traduction].

(10) Andrea Charron, « The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away? », *International Journal*, vol. 60, n° 3, été 2005, p. 832.

intérieures [...] Le faire remettrait en cause la liberté de navigation essentielle aux activités navales des États-Unis dans le monde entier »[11].

En 1988, toutefois, les deux pays ont conclu une entente sur la « coopération dans l'Arctique » dans laquelle les États-Unis conviennent que les sorties de brise-glaces américains dans les eaux nordiques se feront avec l'assentiment du gouvernement du Canada. L'entente ne change en rien la position juridique des deux pays à l'égard des eaux arctiques. En ce qui concerne celle des États-Unis, toutefois, on a laissé entendre que la préoccupation des Américains concernant la sécurité du continent depuis les attentats du 11 septembre 2001 pourrait modérer leur conviction que les eaux arctiques canadiennes sont un détroit international. Le Canada pourrait alors faciliter ses relations avec les États-Unis dans le dossier du passage du Nord-Ouest en le contrôlant « afin de sécuriser le périmètre nord-américain »[12].

C. L'île Hans

L'île Hans fait l'objet d'un différend médiatisé au sujet du territoire terrestre du Canada dans l'Arctique. Comme elle est située entre l'île canadienne d'Ellesmere et le Groenland, un territoire danois, le Canada et le Danemark s'y disent tous deux souverains. Ces revendications concurrentes n'ont jamais été définitivement tranchées en droit international. L'entente conclue en 1973 entre les deux pays sur la « délimitation du plateau continental » entre le Groenland et le Canada n'a pas mis fin à l'impasse.

Cette île n'est pas habitée et ne s'étend que sur 1,3 kilomètre carré, mais selon certains observateurs, si le Canada arrivait à faire valoir qu'il en a le contrôle, il indiquerait de façon significative sa capacité d'exercer sa souveraineté dans le territoire arctique, envoyant ainsi un message non équivoque aux autres pays. En juillet 2005, l'ancien ministre de la Défense nationale, Bill Graham, s'est rendu dans l'île avec des militaires canadiens et y a planté un drapeau du Canada. La marine danoise avait fait la même chose en 2002 et en 2003. En septembre 2005, les deux pays ont émis une déclaration conjointe disant qu'ils « poursuivront leurs efforts pour trouver une solution durable au différend concernant l'île Hans »[13].

---

(11) Département d'État des États-Unis, *Foreign Relations, 1969-1976*, vol. E-1, *Documents on Global Issues, 1969-1972* (http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/53180.htm) [traduction].

(12) Charron (2005), p. 847 [traduction].

(13) Affaires étrangères Canada, « Déclaration du Canada et du Danemark au sujet de l'île Hans », 19 septembre 2005 (http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=383048&Language=f&docnumber=165).

D. Le potentiel en ressources naturelles

Le territoire et les eaux du Canada dans l'Arctique attirent de plus en plus l'attention comme régions propices à la prospection et au transport des ressources, notamment le pétrole, le gaz, les minéraux et le poisson. L'U.S. Geological Survey estime que l'Arctique contiendrait le quart des ressources énergétiques non encore découvertes du monde entier[14]. En effet, selon certains avis, « jusqu'à 50 p. 100 des réserves non découvertes d'hydrocarbures de la planète pourraient se trouver au nord du 60e degré de latitude nord »[15]. Les mêmes sources ne manquent toutefois pas de signaler que l'extraction et le transport des ressources de l'Arctique ne seront ni faciles ni économiques.

Le Canada et les États-Unis ne s'entendent pas sur l'emplacement exact de la frontière maritime dans la mer de Beaufort, une région qui pourrait receler de très riches gisements de pétrole et de gaz. Les prétentions en matière de compétence et la délivrance de permis de prospection pourraient se poursuivre un certain temps encore[16]. Conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS)[17], le Canada a engagé 51 millions de dollars pour cartographier et délimiter son plateau continental dans l'Arctique. Le pays a ratifié la Convention en 2003 et a 10 ans à partir de là pour s'exécuter[18]. L'établissement de cette « carte » aidera à déterminer exactement l'étendue de ses droits souverains en matière de contrôle économique (au-delà de la « zone économique exclusive » de 200 milles nautiques définie dans la Convention UNCLOS) et de prospection des ressources. Les États-Unis n'ont pas ratifié la Convention, même si, en 2004, le Comité des relations étrangères du Sénat américain a recommandé à l'Administration de le faire.

---

(14) Paul Reynolds, « The Arctic's New Gold Rush », *BBC News*, 25 octobre 2005 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4354036.stm).

(15) Oran R. Young, « Arctic Shipping: An American Perspective », dans Franklyn Griffiths (dir.), *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1987, p. 116 [traduction].

(16) Michael Byers, « We can settle this: Let's trade oil for fish. Two northern boundary disputes offer a rare win-win opportunity for Canada-U.S. relations », *The Globe and Mail* [Toronto], 11 mars 2005, p. A17.

(17) Pierre Pettigrew, « Le rôle de chef de file du Canada dans le monde circumpolaire », 22 mars 2005, discours (http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_speeches_003-fr.asp).

(18) On peut aussi délimiter les eaux territoriales au moyen de « lignes de base droites ». Pour connaître l'historique de cette méthode et ses implications pour le Canada, voir Gerard Kenney, « Message to America: Get out of our Arctic way », *The Globe and Mail* [Toronto], 9 février 2006 (http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20060209.wcomment0209/BNStory/National/home).

POSITIONS DE PRINCIPE ET ÉNONCÉS DE PRINCIPE DE GOUVERNEMENT DU CANADA

Le gouvernement du Canada a toujours proclamé sa souveraineté sur son territoire et ses eaux arctiques et l'a réitérée périodiquement. Son livre blanc de 1987 sur la défense, *Défis et engagements*, signalait la nécessité de doter les Forces canadiennes de moyens d'intervention dans les « trois océans » qui bordent le Canada. En 2000, le gouvernement a publié *Volet nordique de la politique étrangère du Canada* (VNPE)[19]. Le VNPE comporte quatre objectifs :

- accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;
- affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;
- faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée à un système international fondé sur des règles;
- promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.

Le Canada a récemment souligné de nouveau la nécessité de protéger et de promouvoir sa souveraineté dans l'Arctique. Dans le discours du Trône d'octobre 2004, le premier ministre a annoncé une « stratégie pour le Nord » visant notamment à « protéger l'environnement du Nord, à défendre la souveraineté et la sécurité du Canada »[20]. En avril 2005, le gouvernement du Canada a publié son *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde* (EPI). Ce document insiste beaucoup plus sur la région arctique et la question de la souveraineté du Canada que *Le Canada dans le monde : Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, de 1995. Il est question de souveraineté dans l'Arctique dans les parties « Survol », « Diplomatie » et « Défense » de l'EPI.

QUESTIONS STRATÉGIQUES

L'importance accordée aux initiatives stratégiques visant à affirmer la souveraineté du Canada sur son territoire arctique a tendance à fluctuer. Le livre blanc de 1987 sur la Défense annonçait un plan consistant à acheter de 10 à 12 sous-marins à propulsion

---

(19) Affaires étrangères Canada, *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, 2000 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-fr.asp).

(20) Gouvernement du Canada, *Discours du Trône*, 5 octobre 2004 (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=sftddt&doc=sftddt2004_2_f.htm).

nucléaire et des brise-glaces de la « classe polaire 8 » capables de naviguer en eaux arctiques pendant toute l'année[21]. Ces programmes coûteux ont été abandonnés à la fin de la guerre froide. La capacité d'exercer une surveillance sous-marine alimente un débat persistant en raison de la possibilité qu'ont les sous-marins nucléaires français, britanniques, russes et surtout américains de faire des incursions en territoire canadien. En décembre 2005, les médias canadiens annonçaient qu'un sous-marin nucléaire américain avait peut-être traversé les eaux arctiques canadiennes au cours de son périple à travers l'océan Arctique et qu'il l'avait peut-être fait sans la permission du gouvernement canadien[22].

A. Capacités stratégiques

La présence canadienne dans l'Arctique est actuellement assurée par un certain nombre de services.

- La Garde côtière canadienne exploite une flottille de cinq brise-glaces qui guident les navires étrangers dans les eaux arctiques du Canada et aident à l'ouverture des ports, au routage des navires et au réapprovisionnement dans le Nord. Ces bâtiments sont souvent « la seule ressource fédérale positionnée dans une zone particulière de l'Arctique »[23] et ils doivent aussi assurer leurs services dans le golfe du Saint-Laurent et dans l'Atlantique. Certains commentateurs ont opiné que pour bien patrouiller et contrôler la région, le Canada devrait avoir des brise-glaces plus lourds ou pouvant naviguer toute l'année. À l'heure actuelle, la Marine canadienne ne possède pas le type de bâtiment qu'il faut pour assurer une présence dans les glaces de l'Arctique.

- Le Secteur du Nord des Forces canadiennes (SNFC) a son quartier général à Yellowknife. Cette base compte 65 personnes qui sont soit membres de la force régulière, réservistes ou civils. Ses activités militaires annuelles comprennent deux « opérations de souveraineté » (Armée de terre), deux « patrouilles nordiques » (vols d'avions patrouilleurs Aurora), de 10 à 30 « patrouilles de souveraineté » (SNFC) et une « patrouille de souveraineté avancée »[24]. Dans le cadre de la transformation des Forces canadiennes, le SNFC jouera un rôle accru de commandement et de contrôle. En 2006, il deviendra le quartier général régional « nordique » du nouveau Commandement Canada.

---

(21) Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, 1987.

(22) Chris Wattie, « U.S. Sub May Have Toured Canadian Arctic Zone », *National Post* [Toronto], 19 décembre 2005, p. A1.

(23) Garde côtière canadienne, *Programme de déglaçage – Rapport sur le rendement : Opérations dans l'Arctique – Été 2003*, janvier 2005 (http://www.ccg-gcc.gc.ca/ice-gla/ARCTIC%20REPORT%202003%20FRENCH.pdf).

(24) Ministère de la Défense nationale, « Fiche de renseignements du SNFC » (http://www.cfna.forces.gc.ca/aboutus/fact_sheet_f.asp).

- Au sein du SNFC, le Groupe de patrouilles des Rangers canadiens assure une présence militaire dans les régions nordiques et éloignées en effectuant des patrouilles, en surveillant le territoire nordique du Canada et en recueillant de l'information. Ces réservistes à temps partiel constituent un élément important de la présence canadienne dans le Nord.

- En tant que membre du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), le Canada entretient une chaîne de stations radar sans personnel appelée Système d'alerte du Nord. Ce système permet de faire une surveillance aérospatiale limitée du territoire arctique du Canada et des États-Unis. Par ailleurs, le ministère de la Défense nationale canadien vient d'annoncer la création du projet Polar Epsilon, qui permettra d'ici à mai 2009 « d'observer [en surface], jour et nuit, peu importe les conditions météorologiques, la région arctique du Canada » grâce aux données obtenues du satellite canadien RADARSAT 2[25].

CONCLUSION

De l'avis de certains, compte tenu des difficultés que représente la surveillance d'un territoire aussi vaste, le Canada ne dispose pas des ressources nécessaires pour imposer efficacement sa souveraineté dans la région. D'autres rétorquent que ces craintes sont exagérées, que les ressources actuellement déployées sont suffisantes et qu'il faut évaluer les orientations proposées en tenant compte d'autres dépenses prioritaires et d'autres menaces[26]. Par exemple, le Canada pourrait se donner une plus grande capacité de surveillance et d'application de ses lois en appliquant diverses stratégies allant de l'acquisition de sous-marins nucléaires et de nouveaux brise-glaces à la mise au point de stations d'écoute sous-marines ou en obligeant tous les navires souhaitant naviguer dans les eaux arctiques canadiennes à l'en aviser à l'avance, comme ils doivent le faire lorsqu'ils approchent des autres côtes du Canada[27]. À l'avenir, il sera donc tout indiqué, dans l'établissement de la stratégie globale de protection de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, de définir les moyens les plus efficaces d'y arriver et même d'envisager des mesures potentiellement fort coûteuses.

---

(25) Ministère de la Défense nationale, communiqué de presse, « Accroissement de la capacité du Canada en matière de surveillance et de sécurité grâce au projet Polar Epsilon », 2 juin 2005 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1674).

(26) Voir Rob Huebert, « Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage », *ISUMA*, hiver 2001, p. 86 à 94; et Franklyn Griffiths, « The Shipping News: Canada's Arctic Sovereignty Not on Thinning Ice », *International Journal*, vol. 58, n° 2, printemps 2003, p. 257 à 282.

(27) Rob Huebert, « Who Best Defends Our Arctic? », *The Globe and Mail* [Toronto], 4 janvier 2006, p. A15; et Michael Byers et Suzanne Lalonde, « Our Arctic Sovereignty Is on Thin Ice », *The Globe and Mail* [Toronto], 1er août 2005, p. A11.

BIBLIOGRAPHIE

Affaires étrangères Canada. « Le rôle de chef de file du Canada dans le monde circumpolaire », discours de Pierre Pettigrew, ministre des Affaires étrangères, Ottawa, 22 mars 2005 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_speeches_003-fr.asp).

Byers, Michael, et Suzanne Lalonde. « Our Arctic Sovereignty Is on Thin Ice », *The Globe and Mail* [Toronto], 1er août 2005, p. A11.

Charron, Andrea. « The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away? », *International Journal*, été 2005, p. 831 à 848.

Conseil de l'Arctique et International Arctic Science Committee. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (http://amap.no/acia).

Département d'État des États-Unis. « Information Memorandum for Mr. Kissinger – the White House », 12 mars 1970, *Foreign Relations, 1969-1976*, vol. E-1, *Documents on Global Issues, 1969-1972* (http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/53180.htm).

Elliot-Meisel, Elizabeth B. « Still Unresolved after Fifty Years: The Northwest Passage in Canadian-American Relations, 1946-1998 », *American Review of Canadian Studies*, vol. 29, n° 3, automne 1999.

Garde côtière canadienne. *Programme de déglaçage – Rapport sur le rendement – Opérations dans l'Arctique – Été 2003*, janvier 2005 (http://www.ccg-gcc.gc.ca/ice-gla/ARCTIC%20REPORT%202003%20FRENCH.pdf).

Garvey, Bruce, « A Battle Brews for "Our True North" », *Ottawa Citizen*, 7 août 2004, p. A4.

Gouvernement du Canada.

- *Discours du Trône*, 5 octobre 2004 (http://pm.gc.ca/grfx/docs/sft_f.pdf).
- *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, avril 2005 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp).

Griffiths, Franklyn. « The Shipping News: Canada's Arctic Sovereignty Not on Thinning Ice », *International Journal*, vol. 58, n° 2, printemps 2003, p. 257 à 282.

Huebert, Rob.

- « Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage », ISUMA, hiver 2001, p. 86 à 94.
- « The Shipping News Part II: How Canada's Arctic Sovereignty Is on Thinning Ice », *International Journal*, vol. 58, n° 3, été 2003, p. 295 à 308.
- « Who Best Defends our Arctic? », *The Globe and Mail* [Toronto], 4 janvier 2006, p. A15.

Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission et International Arctic Science Committee, *Arctic Marine Transport Workshop*, 2004 (http://www.institutenorth.org/PDF/AMTW_book.pdf).

Kenney, Gerard. « Message to America: Get out of our Arctic Way », *The Globe and Mail* [Toronto], 9 février 2006.

Kusugak, Jose A. « Stewards of the Northwest Passage », *National Post* [Toronto], 3 février 2006, p. A14.

McRae, Donald M. « Arctic Sovereignty: Loss by Dereliction? », *Northern Perspectives*, vol. 22, n° 4, hiver 1994-1995.

Ministère de la Défense nationale.

- « Accroissement de la capacité du Canada en matière de surveillance et de sécurité grâce au projet Polar Epsilon », 2 juin 2005 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1674).
- *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, 1987.
- « Fiche de renseignements du SNFC » (http://www.cfna.forces.gc.ca/aboutus/fact_sheet_f.asp).

United States Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy et Arctic Research Commission. « Naval Operations in an Ice-Free Arctic », Symposium, avril 2001 (http://www.natice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf).

Pharand, Donat. *Canada's Arctic Water in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Philpott, Daniel. « Sovereignty: An Introduction and Brief History », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 2, hiver 1995.

Reynolds, Paul. « The Arctic's New Gold Rush », *BBC News*, 25 octobre 2005 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4354036.stm).

Wattie, Chris. « U.S. Sub May Have Toured Canadian Arctic Zone », *National Post* [Toronto], 19 décembre 2005, p. A1.

Young, Oran R., « Arctic Shipping: An American Perspective », dans Franklyn Griffiths (dir.), *Politics of the Northwest Passage*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE – CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

1880 – Un décret sur les îles de l'Arctique proclame la souveraineté du Canada dans tous les territoires britanniques en Amérique du Nord.

1969 – Le pétrolier américain *S.S. Manhattan* franchit le passage du Nord-Ouest.

1970 – Le Canada adopte la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, qui déclare la réglementation canadienne sur le contrôle de la pollution applicable dans une zone de 100 milles.

1973 – Le Canada et le Danemark conviennent de « délimiter le plateau continental » entre le Groenland et le Canada.

1985 – Le brise-glace américain *CGS Polar Sea* franchit le passage du Nord-Ouest.

1985 – Le gouvernement du Canada annonce qu'il projette d'acheter « un brise-glace Polar 8 ».

1987 – Le livre blanc de 1987 sur la défense annonce le projet consistant à acquérir de 10 à 12 sous-marins nucléaires.

1988 – Le Canada et les États-Unis concluent un accord de « coopération arctique » en vertu duquel les brise-glaces américains qui prévoient de s'avancer dans le passage du Nord-Ouest doivent demander au préalable l'autorisation du Canada.

2000 – Le gouvernement du Canada publie *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, qui comprend une politique d'affirmation de la souveraineté canadienne dans le Nord.

2003 – Le Canada ratifie la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS).

2004 – Publication de l'*Évaluation de l'impact du changement climatique dans l'Arctique* (Conseil de l'Arctique).

2004 – Discours du Trône annonçant une « stratégie pour le Nord ».

2005 – Le ministre de la Défense nationale visite l'île Hans en juillet.

2005 – En décembre, un sous-marin nucléaire américain pourrait avoir navigué dans les eaux arctiques canadiennes pour se rendre au pôle Nord.